

L'histoire chaotique de l'information environnementale en France

Par Thierry LAVOUX

Membre honoraire du CGEDD, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ancien responsable des études et synthèses à l'IFEN

L'efficacité des politiques publiques de l'environnement repose sur des dispositifs d'observation des milieux (eau, air, sols...) et des pollutions, des dispositifs destinés à éclairer les décideurs et le public. L'information sur l'état de l'environnement résultant des interactions entre les systèmes de production et de consommation et les écosystèmes est rendue disponible au travers d'indicateurs ou du « rapportage » depuis le début des années 1970 en France et depuis les années 1980-1990 au niveau international.

Cette dynamique a conduit à l'institutionnalisation de l'information environnementale avec la création de l'Institut français de l'environnement (IFEN) et celle de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) en 1992. Si l'AEE ne s'est pas vu contestée dans son objet et ses missions depuis lors, il n'en a pas été de même en France, puisque l'Institut doté d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique et d'un comité des usagers, qui lui autorisaient une relative autonomie sous la tutelle du ministère chargé de l'Environnement, a disparu au début des années 2000 pour se fondre dans l'administration centrale de ce ministère. Cette recentralisation a amoindri son ambition initiale dans un contexte sensible, où l'information du public devrait accompagner, plus que jamais, les politiques des acteurs publics et privés.

Le cadre juridique de l'accès à l'information sur l'environnement

La production de l'information environnementale par les pouvoirs publics et par les acteurs privés fait désormais partie du paysage institutionnel dans toutes les démocraties européennes. Elle répond à une triple exigence : a) informer le public (au sens large) pour qu'il soit en mesure d'agir de façon optimale et en toute connaissance de cause pour minimiser ses impacts sur l'environnement, b) fournir une aide à la décision publique en explicitant les interactions entre développement et environnement à différentes échelles, et, enfin, c) susciter une participation éclairée des citoyens aux débats portant sur les travaux d'équipement et de construction d'infrastructures ou sur les nouvelles technologies.

L'accès des citoyens à l'information environnementale et leur participation comme celle des organisations non gouvernementales aux décisions publiques sont en effet prévus et organisés de longue date dans certains États, et depuis plus de trente ans au niveau international par la convention d'Aarhus ⁽¹⁾, dès 1998, et par la directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

En France ⁽²⁾, ces dispositions ont été consacrées par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, qui affirme le droit pour toute personne d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et relatives à l'environnement, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

En France, une préoccupation déjà ancienne

La France fait sans nul doute figure de précurseur dans ce domaine, si l'on se réfère à la période de préfiguration et de création du ministère chargé de l'Environnement ⁽³⁾, une administration de mission construite d'emblée sur l'impératif d'une objectivation des problématiques par la mobilisation non seulement des scientifiques, mais aussi de l'ensemble des administrations et des appareils statistiques susceptibles de détenir des informations utiles.

(1) Adoptée le 25 juin 1998, elle est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002.

(2) Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement s'exerce dans les conditions définies par la loi sur le droit d'accès aux documents administratifs (loi n°78-753 du 17 juillet 1978) et les articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5 du Code de l'environnement.

(3) Créé en janvier 1971.



La charte de l'environnement

LES FICHES

Art. 1

Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.

Art. 2

Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Art. 3

Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.

Art. 4

Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Art. 5

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.

Art. 6

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.

Art. 7

Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Art. 8

L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Art. 9

La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Art. 10

La présente Charte de l'environnement inspire l'action européenne et internationale de la France.

Charte de l'environnement Loi constitutionnelle

Pour en savoir plus : www.ecologie.gouv.fr



Les dix articles de la Charte de l'environnement de 2004.

« L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 affirme le droit pour toute personne d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques et relatives à l'environnement, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Certes, cette louable ambition se heurta à une absence presque totale de références scientifiques, de connaissances statistiques et de repères physiques, puisque les réseaux de mesure des milieux naturels n'existaient pas encore, que les enquêtes statistiques n'abordaient pratiquement aucun des sujets porteurs d'enjeux, et que le milieu de la recherche n'avait jusqu'alors pas encore investi ce champ nouveau d'investigation. Cependant, dès 1974, l'administration centrale publie un premier « annuaire » sur l'« état de l'environnement », un document à caractère statistique compilant des données produites essentiellement par d'autres ministères, celui de l'agriculture s'arrogeant, en la matière, une place de choix.

Ce prototype sera suivi deux ans plus tard de la sortie d'un rapport sur « l'état de l'environnement », le premier du genre, dont l'objectif est d'adresser aux Français un message sur cette « *dimension cachée de la vie sociale* », un message porté par le président de la République d'alors, M. Valéry Giscard d'Estaing, qui correspond fidèlement à deux des engagements de la Charte de la qualité de la vie (rendue publique au début de 1978) ⁽⁴⁾.

En fait, cette publication en deux tomes au caractère largement interministériel illustre l'ensemble des actions conduites à la fois par les administrations, par les collectivités locales et par les citoyens eux-mêmes. Elle hésite, sur le plan formel, entre deux conceptions de l'information environnementale, l'une fondée principalement sur des séries statistiques et destinée à un petit nombre d'observateurs qualifiés, et l'autre, représentée par un ouvrage plus ouvert, visant à fournir à l'opinion publique un tableau le plus exhaustif possible de la situation de l'environnement. Et probablement parce que les données disponibles sont, dans bien des cas, rares et de mauvaise qualité, ce premier rapport traite davantage des politiques menées que de l'état de l'environnement. Il est d'un optimisme tempéré : certes, les améliorations apportées à l'environnement sont notables, mais l'acquit reste fragile, ce que soulignent les efforts de concertation des administrations avec la société civile.

Dès les années 1980, le rapport annuel sur l'état de l'environnement est publié en routine à partir d'un travail de collecte de données produites par des services internes au ministère de l'Environnement ou par d'autres producteurs de données extérieurs à ce ministère.

Certains utilisateurs soulignent que ce document s'apparente plutôt à un *compendium* des actions menées par un ministère de l'Environnement principalement soucieux de ne pas prêter le flanc à la critique. En effet, la présentation de situations trop négatives risquerait de compromettre la réputation d'une administration encore jeune ⁽⁵⁾, alors même que l'état de l'environnement dépend pour l'essentiel de politiques peu intégratrices de cette préoccupation !

(4) *Mesure 49* : « Publier annuellement un tableau de bord de la qualité des milieux naturels (...) », *mesure 65* : « Engager (...) une application des principes d'une comptabilité patrimoniale identifiant la consommation d'espace, d'énergie, de matières premières ».

(5) *Communication personnelle de l'auteur.*

(6) *Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI), créé en 1957 sous tutelle du ministère de la Santé.*

Le choc de Tchernobyl entraîne la création de l'Agence européenne de l'environnement et de l'Institut français de l'environnement

L'accident nucléaire de Tchernobyl (Ukraine) survenu le 26 avril 1986, au-delà du choc politique et médiatique qu'il provoque, interroge assez rapidement la façon dont les États membres de l'Union européenne se sont emparés du sujet. Quand certains d'entre eux (comme l'Allemagne) recommandaient à leurs habitants de ne pas consommer de légumes ou de lait, d'autres (dont la France) estimaient que le nuage radioactif venant de l'Est n'aurait aucune répercussion sur la santé humaine, alors que l'information disponible (celle que détenait le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI)) ⁽⁶⁾ était maintenue secrète.

Le président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, s'inquiète de constater qu'au niveau européen, le traitement de l'information sur l'environnement et la santé de même que sa diffusion laissent singulièrement à dé-



Photo © Jean-Régis Roustier/ ROGER-VIOLLET

M. Jacques Delors a été le président de la Commission européenne de janvier 1985 à janvier 1995, Strasbourg, 1988.

« Le président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, s'inquiète de constater qu'au niveau européen, le traitement de l'information sur l'environnement et la santé de même que sa diffusion laissent singulièrement à désirer. »

sirer. Selon lui, il faut rapidement remédier à ces lacunes en créant une agence capable de rassembler l'information produite par les États afin de la synthétiser et de la rendre publique.

Au sein de la Commission, la direction générale de l'environnement (la DG XI, à l'époque) dispose d'un très maigre service de traitement de l'information, surtout axé sur les données géographiques obtenues par photos satellitaires. Il publie un rapport sur l'état de l'environnement européen⁽⁷⁾ dont la teneur s'apparente à celle du rapport français : c'est-à-dire une revue de détail décrivant l'action de la Communauté européenne et son cadre juridico-politique, l'évolution des sources d'impact (milieux urbains, activités industrielles, agriculture, sylviculture et pêche), l'état des milieux (air, terre, eaux intérieures, mers, vie sauvage), ainsi qu'une évaluation des impacts économiques de la politique européenne de l'environnement.

Aussi intéressant soit-il, ce document démontre en creux que tout reste à concevoir pour que l'information sur l'environnement européen gagne en crédibilité, en rigueur et en précision.

C'est aussi à la fin des années 1980 que les préoccupations environnementales deviennent un thème que ne peuvent plus ignorer les politiques. L'année 1987 est baptisée « année européenne de l'environnement » et le magazine *Time* affiche en une, en janvier 1989, « 1989 : *Planet of the year* ». En France, un écologiste, M. Brice Lalonde, est nommé Secrétaire d'État à l'Environnement dans le gouvernement de Michel Rocard, alors que les contours de ce que pourrait bientôt être une agence européenne de l'environnement se dessinent à Bruxelles.

Le Plan national de l'environnement (PNE)⁽⁸⁾ voulu par le gouvernement Rocard est rendu public au printemps 1990 et donne lieu à un débat d'orientations à l'Assemblée nationale. L'objectif de ce plan est de parvenir à moderniser et à renforcer une administration encore fragile et peu « institutionnalisée », et à fixer des objectifs quantitatifs atteignables grâce à la création d'agences et de directions régionales de l'environnement dotées d'une masse critique suffisante.

M. Brice Lalonde résume la philosophie de son plan vert en une métaphore aisément compréhensible : « Mon administration, dit-il, a besoin de lunettes : ce sera l'Institut français de l'environnement (IFEN), [elle a également besoin] de la carotte (les aides allouées par l'Ademe, par exemple) et du bâton (la loi et son application partagée entre le ministère et ses services déconcentrés, les directions régionales de l'environnement (Diren)) ».

Finalement, l'Institut français de l'environnement est créé en 1991⁽⁹⁾ avec pour mission d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information à caractère scientifique et statistique concernant tous les domaines de l'environnement, y compris dans sa dimension socio-économique. Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement et doté d'un conseil d'administration très interministériel, d'un conseil scientifique et d'un comité des usagers⁽¹⁰⁾, l'IFEN devient un établissement original dans le paysage administratif. Sa confi-

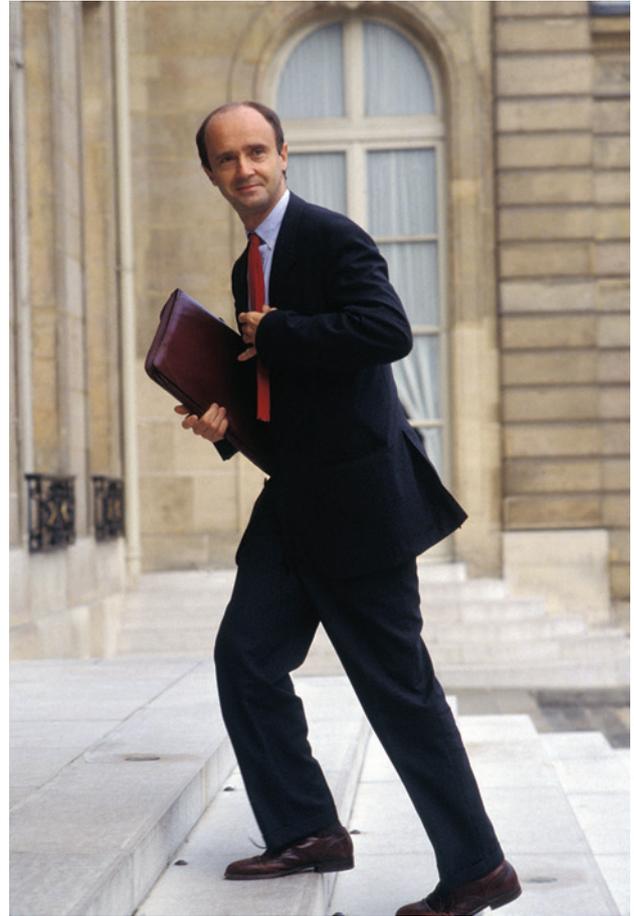


Photo © Daniel Simon/GAMMA-RAPHO

M. Brice Lalonde, Secrétaire d'État chargé de l'Environnement, à son arrivée à l'Élysée pour participer au Conseil des ministres, Paris, 21 septembre 1988.

« C'est aussi à la fin des années 1980 que les préoccupations environnementales deviennent un thème que ne peuvent plus ignorer les politiques. L'année 1987 est baptisée « année européenne de l'environnement » et le magazine *Time* affiche en une, en janvier 1989, « 1989 : *Planet of the year* ». En France, un écologiste, M. Brice Lalonde, est nommé (en 1988) Secrétaire d'État à l'Environnement dans le gouvernement de Michel Rocard. »

guration d'origine lui confère une relative autonomie pour lui permettre de se conformer à son slogan : « Connaître pour choisir »⁽¹¹⁾.

Sa création s'inscrit également dans la continuité de ce qui a été décidé par la Commission et par le Conseil européens, qui, sous présidence française, adoptent le règle-

(7) SCHNEIDER (G.) & CORNAERT (M.-H.) (dir.), L'État de l'environnement dans la Communauté européenne, 1986, Luxembourg, OPCE, 383 p., 1987.

(8) Le PNE (ou plan « vert ») est lancé après le contre-choc pétrolier de 1986, pendant une période de croissance du PIB de plus de 4 % (1989).

(9) Décret n°91-1177 du 18 novembre 1991.

(10) Composé de représentants de l'État, de professionnels, de chercheurs, de journalistes et de professionnels de l'environnement.

(11) Plaquette de présentation de l'IFEN diffusée en 1991.

ment de l'Agence européenne de l'environnement, dont le siège est à Copenhague ⁽¹²⁾. L'Institut en devient le « point focal ».

Mais les moyens en personnel attribués à l'IFEN pour son démarrage (20 postes budgétaires, complétés par cinq mises à disposition) ne lui permettent pas de faire face d'emblée aux missions qui lui incombent, dont celle de repenser et de publier un nouveau rapport sur l'état de l'environnement, tout en couvrant intégralement les dix domaines listés dans son décret.

Les chantiers de l'Institut français de l'environnement

L'IFEN s'attelle rapidement à la refonte du rapport sur l'état de l'environnement, publié jusqu'alors par le ministère éponyme. Il s'agit tout d'abord de définir les « cibles » de cette publication afin d'en déterminer la forme et le fond, et de réaliser un sommaire qui tienne compte des avancées méthodologiques réalisées par certains pays (comme le Canada) ou par des institutions internationales (comme l'OCDE). Pour éviter, en effet, une accumulation de données sans lien entre elles organisées au sein de chapitres listant des sujets comme on déroule un chapelet de perles, la décision est prise d'utiliser un schéma logique propre à faire comprendre les interrelations entre les milieux et les politiques : un schéma articulatif l'état (des milieux), les pressions s'exerçant sur eux et, enfin, les réponses apportées (par la société, des collectivités de l'État ou de l'Europe...) et qui sera dénommé schéma EPR.

Parce que plus évaluatif, ce rapport s'inscrit en rupture totale avec celui du ministère. Il soigne autant le contenu, par son choix de données les plus actualisées et les plus pertinentes possibles, que la forme, par sa maquette attrayante et le choix d'un éditeur privé assurant sa diffusion en librairie ⁽¹³⁾. Il est en outre fait appel aux ressources du conseil scientifique et de chercheurs de l'IFEN, dont les travaux sont mis à contribution.

En parallèle, furent lancés des travaux sur trois fronts différents : l'audit des systèmes d'observation existants (leur opérationnalité et leur pertinence), l'intégration des questions relatives à l'environnement dans les enquêtes statistiques de l'Insee et dans celles des autres services statistiques ministériels, la collecte et l'organisation de l'information dans des bases de données et la conception de synthèses adaptées à de multiples publics. La difficulté fut d'avancer selon des pas de temps différents, alors que la tutelle de l'IFEN le pressait de publier des documents convaincants et à la hauteur des ambitions d'origine et des moyens alloués, que le ministère du Budget, opposé dès l'origine à la création d'un établissement public nouveau dédié à cette tâche, considérait excessifs.

En même temps que se déploient ces ambitions au niveau national, l'information environnementale est également traitée à l'échelle régionale au motif que la diffusion des données doit permettre de sensibiliser le public et les acteurs économiques et politiques locaux pour que ceux-ci intègrent les préoccupations environnementales dans

leurs politiques, et parce que des observatoires régionaux de l'environnement se sont mis en place en partenariat avec les collectivités locales ⁽¹⁴⁾. Il s'agit également de répondre, au moins partiellement, à l'enjeu d'une information proximale dans un pays, la France, où des « moyennes » ne peuvent rendre compte d'une grande diversité géographique.

Enfin, les dimensions économique et sociale de l'environnement sont prises en compte avec la création de deux observatoires, l'un consacré aux « métiers et emplois de l'environnement » et l'autre dédié aux « pratiques et perceptions environnementales des Français ».

La recentralisation de l'information environnementale

En 2004, l'IFEN abandonne le statut d'établissement public administratif pour devenir un service à compétence nationale ⁽¹⁵⁾.

Cette nouvelle ère qui s'ouvre confirme la vocation statistique et donc moins « problématisante » de l'établissement. La liberté de ton de l'IFEN et sa « capacité de nuisance » furent invoquées pour motiver ce rapprochement avec l'administration centrale. Le domaine de l'environnement revêt en effet un caractère stratégique et politique qui s'accommode difficilement de la publication de données qui viendraient à souligner, même de manière indirecte, certaines failles dans l'action publique.

En dépit d'une crédibilité reconnue, l'IFEN n'aura pourtant pas réussi en plus de dix années d'existence à combler totalement les lacunes des connaissances sur des thèmes cruciaux comme le bruit, l'accès à la nature, les déchets industriels, les produits chimiques, les populations concernées par les pollutions et nuisances..., autant de thèmes qui avaient déjà été répertoriés dans le premier dossier statistique ⁽¹⁶⁾ publié par le ministère de l'Environnement dès 1974. Force est de constater, néanmoins, que le recours à l'expertise scientifique et au réseau EIONET ⁽¹⁷⁾, suscité, notamment, par les demandes de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) qui collecte auprès de ses points focaux nationaux l'information appropriée pour l'alimentation de ses bases de données, aura néanmoins permis d'éclairer en partie un tableau, qui reste encore dans une sorte de clair-obscur.

La fusion du ministère de l'Équipement et des Transports avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable entraîne la mise en place d'une nouvelle organisation

(12) Règlement CEE 1210-90 du 7 mai 1990.

(13) La diffusion en était jusqu'alors assurée par la Documentation Française et par le ministère lui-même.

(14) C'est notamment le cas en Bretagne, où la région participe financièrement à la collecte de données sur l'eau.

(15) Décret n°2004-936 du 30 août 2004.

(16) « Environnement et cadre de vie », dossier statistique, tome 2, ministère de la Qualité de la vie, La Documentation Française, Paris, 1974.

(17) European Environment Information and Observation Network mis en place par l'Agence européenne de l'environnement (350 institutions ou instances et 1 000 experts).

administrative, qui place l'information environnementale au sein même d'une de ses directions générales, le Commissariat général au développement durable (CGDD). À l'inverse de l'Agence européenne (qui avait su habilement démontrer son utilité après des débuts comparables, de par leur fragilité, à ceux de l'IFEN), les administrations et les politiques français n'auront donc pas été convaincus par l'existence d'une agence nationale se situant à la distance idoine de ceux qui élaborent et contrôlent leurs politiques.

En dépit des progrès réalisés, l'information environnementale doit encore combler de nombreuses lacunes

Finalement, l'accès à l'information sur l'environnement est devenu une réalité, dont il convient de se féliciter. Cependant, sur bien des points, des progrès restent à accomplir pour harmoniser les présentations ⁽¹⁸⁾, couvrir les thématiques lacunaires et offrir une accessibilité renforcée à des données sur les environnements locaux.

De manière générale, une des grandes difficultés auxquelles le système d'information sur l'environnement est confronté est celle de se trouver constamment en situation de devoir s'adapter aux thèmes de la politique publique environnementale, qui sont eux-mêmes en étroite relation avec les découvertes scientifiques ou les applications de celles-ci.

L'adaptabilité, la réactivité et la souplesse requises pour fournir dans des délais raisonnables des outils d'aide à la décision intégrant des problématiques nouvelles, se heurtent au temps long qu'exigent aussi bien l'élaboration de nouveaux appareils statistiques que la mise en place de systèmes de surveillance de l'environnement. D'où l'insatisfaction des décideurs ou des utilisateurs de données (les communicants et les professionnels), ceux-ci étant parfois tentés de se réfugier derrière des raccourcis ou des approximations qui rendent la qualité de leurs travaux (par exemple, des études d'impact, des articles de presse), très largement perfectibles. C'est aussi le cas du grand public, qui soucieux de mieux connaître son environnement proximal, se perd dans le dédale des sites Internet mettant en ligne des informations.

Faute d'un système d'information réactif, les utilisateurs naviguent sur Internet à la recherche de données comme un capitaine de navire à la recherche d'une terre dans un océan inconnu !

Enfin, depuis les années 1990, très peu d'investissements ont été réalisés, à l'échelle nationale, pour combler les lacunes les plus connues dans ce domaine. L'observateur averti constatera que l'on a en quelque sorte « congelé » le système d'information créé vingt ans auparavant, faute de relance des systèmes d'observation et d'enquête. Il est, par exemple, frappant de voir que les données concernant l'évolution de l'occupation des sols ne permettent pas de mesurer la progression de leur artificialisation à l'échelle fine pourtant requise pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) ⁽¹⁹⁾ ou des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Le système d'information sur l'environnement, de par son orientation plus statistique que scientifique, est davantage tourné vers le passé que vers l'avenir ; il n'est donc pas dans une situation « avant-gardiste » qui lui permettrait de jouer la carte du « lanceur d'alertes » sur des thèmes nouveaux spécifiques des nouvelles problématiques soulevées par les découvertes techniques et scientifiques. La faiblesse des budgets explique également les choix opérés en faveur d'un « recyclage de l'existant » sans s'inquiéter des phénomènes émergents : on préfère regarder dans le rétroviseur parce que les systèmes d'information (enquêtes ou capteurs) à mettre en place évoluent beaucoup trop lentement par rapport à un monde technologique qui, lui, bouge très vite.

Alors que l'opinion publique est sans cesse mobilisée par les changements globaux (l'effet de serre, la gestion des ressources non renouvelables au niveau mondial), les informations les plus élémentaires sur les questions d'environnement au quotidien restent bien souvent mal traitées. Comment intéresser les citoyens à une cause sur laquelle ils ne peuvent avoir que peu de prise ?

(18) Les choix éditoriaux des rapports sur l'état de l'environnement varient dans le temps (sans guère d'explications).

(19) À l'exception de l'Île-de-France, qui est dotée du système d'observation MOS (modes d'occupation du sol).